

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Järnvägsstationernas roll i tätortsområden och städer i ett utvidgat EU"

(2006/C 88/03)

Den 10 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Järnvägsstationernas roll i tätortsområden och städer i ett utvidgat EU".

Sektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 31 januari 2006. Föredragande var János Tóth.

Vid sin 424:e plenarsession den 14–15 februari (sammanträdet den 14 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, 2 röster emot och 4 nedlagda röster:

### 1. Rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén är angelägen om att rekommendationerna i det här yttrandet skall utgöra en del av resultaten från den pågående översynen av vitboken om "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" (KOM(2001) 370).

1.2 Det är även lämpligt att ingående undersöka den position som järnvägsstationer för persontrafik intar inom järnvägsinfrastrukturen – i synnerhet deras dubbla roll i järnvägsinfrastrukturen och i städernas serviceutbud – samt inom det europeiska arkitekturavvet.

1.3 På grundval av ett brett samråd med branschfolk och olika samhällsaktörer bör man fortsätta att undersöka vilka krav som ställs på järnvägsstationerna, med hänsyn tagen till det nya årtusendets tekniska utveckling. Vidare bör man utarbeta alternativa regleringsformer baserade på reella behov – på EU-nivå, medlemsstatsnivå och regional nivå samt i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

1.4 När EU-bestämmelser utformas måste man ta hänsyn till kraven på att förbättra passagerarnas allmänna säkerhet och skyddet mot terroristattentat i anslutning till järnvägsstationer för internationell persontrafik.

1.5 Järnvägsstationernas utveckling är viktig framför allt med tanke på deras möjligheter att främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen i de nya medlemsstaterna.

1.6 Med Europeiska investeringsbankens (EIB) medverkan bör man undersöka möjligheterna till bl.a. offentlig-privata partnerskap som finansieringsalternativ för en strukturerad utveckling av järnvägsstationer för internationell persontrafik.

1.7 Man får inte glömma bort att järnvägsstationernas huvuduppgift är att fylla en transportfunktion, och inte att fungera som centrum för andra verksamheter såsom konsumtion och handel.

1.8 Dessutom måste man försäkra sig om att järnvägsstationernas utveckling både bevarar befintliga arbetstillfällen och bidrar till att skapa nya jobb. Naturligtvis måste man beakta

inte bara utvecklingens direkta effekter, utan också de indirekta effekterna.

1.9 Det gäller också att försäkra sig om att järnvägsstationernas underhåll och utveckling prioriteras inte bara i storstäderna, exempelvis i fråga om järnvägsstationer med internationell trafik, utan även på platser där man tillhandahåller transporttjänster för befolkningen i de mest eftersatta regionerna.

### 2. Inledning

2.1 Helt kort vill vi också framhålla att stationerna är järnvägstrafikens "skyltfönster".

2.2 Gemenskapspolitikens allmänna målsättningar står fast i meddelandet från 2001: "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden – vitbok" (KOM(2001) 370), samtidigt som tyngdpunkten i högre grad har lagts på att utveckla metoder för att avlasta trafiken på de större vägarna, till exempel genom att trafikpolitiken fokuseras mer på användarna.

2.3 Järnvägsstationernas roll är mycket viktig med tanke på den fria rörligheten för personer, varor och tjänster. Stationerna bidrar till att passagerartrafiken kan bedrivas så snabbt och effektivt som möjligt utan hinder och diskriminering. En förutsättning är dock en friktionsfri inre marknad samt att man river administrativa hinder och främjar rättvis konkurrens.

2.4 Unionens transportpolitik är också ett betydelsefullt verktyg för att uppnå ekonomisk och social sammanhållning, särskilt med avseende på effektiv och rättvis konkurrens, ökad trafiksäkerhet samt med hänsyn till miljöförhållanden och miljöeffekter.

2.4.1 I vitboken om vitalisering av järnvägssektorn konstateras att denna sektor släpar efter i vissa avseenden: Å ena sidan karakteriseras den av höga prestanda, höghastighetsnät och moderna järnvägsstationer, och å andra sidan erbjuds resenärerna ibland inte ens omoderna, utan snarare föråldrade tjänster. Det händer att passagera betjänas av nedgångna stationer där det finns risk för olyckor, där lokala linjer blandas med överbefolkade fjärrtåg och där det stundtals förekommer förseningar.

2.4.2 I vitboken framhålls att man måste tillgodose kraven på samordning mellan höghastighetsjärnvägsnäten och flygtrafiken med hjälp av investeringar, framför allt i fråga om de järnvägsstationer som också betjänar flygplatser. Vid flera tillfällen hänvisas till järnvägsstationernas roll i fråga om tjänster som underlättar resenärernas rörlighet, inte minst bagagehanteringen.

2.5 Unionens första och andra järnvägspaket<sup>(1)</sup> har inneburit fortlöpande framsteg i fråga om liberaliseringen av godstrafiken, och numera också när det gäller att göra kvalitetskraven mer enhetliga. EESK hoppas att det tredje järnvägspaketet får liknande effekter. Det återstår fortfarande för gemenskapen att utforma och genomföra åtgärder för persontrafiken. Det aktuella förslaget behandlar utformningen av kvalitetsnormer och möjligheten att sprida dessa normer inom enskilda länder.

### 3. Lagstiftningsmiljön

3.1 Europeiska gemenskapen har behandlat järnvägsfrågan i ett flertal förordningar och direktiv. Vi hänvisar till förordningen om inrättande av en europeisk järnvägsbyrå<sup>(2)</sup>, samt direktiven om järnvägssäkerhet<sup>(3)</sup>, infrastruktur<sup>(4)</sup>, resursallokering<sup>(5)</sup> driftskompatibilitet<sup>(6)</sup> och utvecklingen av gemenskapens järnvägar<sup>(7)</sup>. Det är i alla händelser överraskande att man i lagstiftningen endast fäster periferet avseende vid järnvägsstationerna.

3.2 Kommissionen är i första hand sysselsatt med att fastställa enhetliga tekniska normer (t.ex. standardhöjd för perronger, så att också rörelsehindrade kan använda dem –

(1) Första järnvägspaketet: direktiv 2001/12/EG, EGT L 75, 15.3.2001, s. 1 (EESK:s yttrande i EGT C 209, 22.7.1999, s. 22); direktiv 2001/13/EG, EGT L 75, 15.3.2001, s. 26 (EESK:s yttrande i EGT C 209, 22.7.1999, s. 22); direktiv 14/2001/EG, EGT L 75, 15.3.2001, s. 29 (EESK:s yttrande i EUT C 209, 22.7.1999, s. 22).

Andra järnvägspaketet: direktiv 51/2004/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 164 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131); direktiv 49/2004/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 44 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131); förordning (EG) nr 881/2004, EUT L 164, 30.4.2004, s. 1 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131); direktiv 2004/50/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 114 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

Tredje järnvägspaketet: KOM(2004) 139 slutlig, KOM(2004) 142 slutlig, KOM(2004) 143 slutlig, KOM(2004) 144 slutlig, KOM(2004) 140 slutlig samt SEK(2004) 236.

(2) Förordning (EG) 881/2004, EUT L 164, 30.4.2004, s. 1 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

(3) Direktiv 49/2004/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 44 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

(4) Förordning (EG) nr 881/2004, EUT L 164, 30.4.2004, s. 1 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

(5) Direktiv 2001/12/EG, EGT L 75, 15.3.2001, s. 1 (EESK:s yttrande 209/2004, EUT C 209, 22.7.1999, s. 22) och direktiv 2004/51/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 164 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

(6) Direktiv 50/2004/EG, EUT L 164, 30.4.2004, s. 114 (EESK:s yttrande i EUT C 61, 14.3.2003, s. 131).

(7) KOM (2004) 139 slutlig om ändring av direktiv 91/440/EEG.

direktiv 2001/16/EG). Arbetet med att främja driftskompatibiliteten omfattar en harmonisering av elsystemen, säkerhetssystemen och andra tekniska krav samt av tillståndskraven för lokförare. För närvarande gör sig järnvägarnas konkurrensnackdelar bland annat påmindas genom att tågen på grund av skilda tekniska krav (t.ex. i fråga om spårvidd, tekniska anpassningar av loken och förarbyten) måste vänta vid vissa länders gränser.

3.3 I synnerhet direktiv som inriktas på passagerarnas säkerhet och rättigheter är av särskild betydelse i samband med järnvägsstationerna (exempelvis direktiv 2001/16/EG). Detta gäller bland annat direktiven i det tredje järnvägspaketet, som syftar till att förstärka passagerarnas rättigheter bland annat genom att göra det möjligt att köpa biljetter på ett bekvämt sätt och i god tid (det bör finnas möjlighet att lämna tillbaka biljetterna). Det måste dessutom stå klart för resenärerna vilka villkor som gäller för de olika biljettyperna. I övrigt syftar direktiven också till att förbättra säkerheten vid järnvägsstationerna. I storstäderna är järnvägsstationerna och ibland även tågen ofta en skådeplats för våldsdåd, i synnerhet under lågtrafiktid. Högre säkerhetsstandarder och närvaro av personal som kan ta itu med oönskade incidenter vid järnvägsstationer och i tågen skulle inverka positivt på resenärernas benägenhet att resa med tåg.

3.4 I sin verksamhet följer EESK kommissionens arbete kontinuerligt. På området för järnvägstrafik har vi bland annat yttrat oss om sociala aspekter, finansiella frågor, storstadsregioner och transeuropeiska transportnät.<sup>(8)</sup>

## 4. Järnvägsstationer och intermodalitet

### 4.1 Järnvägsstationen som intermodal knutpunkt

4.1.1 För att motverka järnvägarnas minskande betydelse i stadsområden fanns det behov av nya impulser. Parallellt med de transeuropeiska näten (TEN) uppfyllde höghastighetsjärnvägar (TGV; HST, ICE) denna katalysatorfunktion. När persontrafik på järnväg blev ett fungerande alternativ även på sådana sträckor som tidigare endast flygtrafiken kunde klara av (600–800 km), ökade inte bara antalet resenärer. Passagerargruppens sammansättning förändrades också, och till följd av detta började även järnvägsstationernas betydelse för städerna att öka.

4.1.2 Den andra faktorn som kan förändra järnvägsstationernas funktion som trafiknav har mindre att göra med höghastighetsjärnvägar än med förorternas nya uppgift i storstadsområdena, där sovstäderna har ersatts av mångsidiga stadsområden med flera olika funktioner. Alla dessa förändringar, samt den omständigheten att vägbyggandet inte förmår hålla jämna steg med den ökade bilburna pendeltrafiken, har framhävt behovet av integrerad kollektivtrafik i städerna och förorterna, samarbete mellan trafikföretagen, samordning av tidtabeller, tariffer och biljettsystem samt gemensamt utnyttjande av

(8) CESE 130/2005, CESE 131/2005, CESE 119/2005, CESE 120/2005, CESE 257/2005, CESE 1426/2005 CESE 225/2005 och CESE 968/2004.

anläggningar för passagerartrafik. Den sociala oro som drabbade Paris förorter i slutet av 2005 visade samtidigt att man hela tiden måste använda sig av en rad olika verktyg för att förbättra den sociala sammanhållningen, och att insatserna inte får betraktas som avslutade.

4.1.3 Förortsjärnvägar är en viktig del av – och i vissa fall till och med ryggraden i – nätverken. I det sammanhanget är järnvägsstationerna ytterst väl lämpade att spela en nyckelroll som informationscentrum för passagerarna och som "mobilitetscentrum" för komplexa och sammankopplade nätverk.

4.1.4 Även om höghastighetståg sällan stannar vid järnvägsstationer som är avsedda för förortstågtrafik, har integrationssträvandena smält samman de två processerna. När man bygger eller renoverar stationer är det numera ett grundkrav att det skall finnas moderna anslutningar av hög kvalitet såväl mellan internationella linjer och inrikeslinjer som mellan dessa linjer och lokaltrafiken.

## 4.2 Alleuropeiska normer för intermodalitet

4.2.1 Nya normer och förväntningar utvecklas ständigt med avseende på järnvägsstationerna. Förr bidrog järnvägsstationerna både till att föra olika nationer närmare varandra och till att utveckla en nationell identitet. Och det var inte den fysiska infrastrukturen som gav upphov till denna gemensamma identitet – även om rälsen och järnvägsspåret var oundgängliga beståndsdelar – utan snarare stationerna, bestämmelserna, modellerna och normerna.

4.2.2 I dag har man inte som mål att åstadkomma en harmonisering av järnvägsstationerna längs TEN-näten. Det är inte genom byggnadernas form, utan genom servicenormer som man skall utforma järnvägsstationer som avspeglar en europeisk identitet. En av de viktigaste normerna bör gälla utveckling av intermodala förbindelser på ett sådant sätt att man bevarar mångfalden i de lokala instrumenten, samtidigt som man uppfyller kvalitetskraven i fråga om information till passagerarna i ett mångspråkigt Europa och hjälper dem att genomföra sina resor. Följande tre områden förtjänar att lyftas fram särskilt: kvaliteten i informationen till passagerarna, standarder för intermodala förbindelser samt utveckling av resecentrumens roll.

4.2.3 Det vore bra om kvalitetskrav med avseende på användarvänlighet antas som europeiska rekommendationer eller riktlinjer för berörda TEN-stationer. Men de bör inte enbart gälla TEN, och utvecklingen måste ske i full överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Att andra stationer och knutpunkter tillämpar de standarder som utformats borde naturligtvis inte vara något problem, eftersom detta skulle förbättra snarare än undergräva transporttjänsternas kvalitet.

## 5. Utvecklingsmodeller

5.1 Internationella jämförelser visar att nästan alla länder tillämpar olika utgångspunkter för järnvägsstationernas utveckling (transportaspekter eller stadsutvecklingsaspekter, initiativ uppifrån eller marknadsdrivna initiativ, samt olika blandningar av dessa). I Storbritannien, där förnyelsen av järnvägsstationerna uteslutande har överlåtits åt marknaden, begränsades utvecklingen till a) järnvägsområdena, b) centrala London, c) fastighetsboomperioden och d) nästan enbart kontorsbyggnaderna.

5.2 I Schweiz har man lanserat ett miljövänligt nationellt program för modernisering av järnvägsnätet och kollektivtrafiken, inklusive "S-Bahn"-systemen (i Zürich, Basel och Bern). Problem med finansiering av järnvägarna medförde ett behov av att utnyttja fast egendom i anslutning till stationerna i ekonomiskt syfte, men detta behov tillgodosågs inte genom utförsäljning av fastigheter utan med hjälp av program som utformats i samarbete med järnvägsföretagen (utöver investerarnas intressen beaktades också städernas, regeringens och järnvägsföretagens intressen).

5.3 I Sverige initierades utvecklingen av den privatiserade men inte uppdelade järnvägssektorn, med de lokala myndigheterna som partner. Målet var att inrätta moderna resecentrum för tåg, buss och taxi samt med parkeringsplatser, allt under samma tak. Dessa projekt involverade följaktligen både de lokala myndigheterna och de olika transportformerna.

5.4 I Frankrike var det viktigaste steget det centralt fattade beslutet att bygga upp TGV-nätet, och att inom ramen för detta utveckla förbindelserna med Paris. Den lokala nivån var i första hand engagerad i lobbyverksamhet för att få TGV-stationer.

5.5 År 1996 lanserade Nederländernas transport- och miljömyndigheter tillsammans med järnvägssektorn ett program som inriktades på miljön kring järnvägsstationerna, enligt principerna om kompakt stadsutveckling och stöd till kollektivtrafiken. Innan järnvägarna privatiserades var det ytterst svårt för järnvägsföretagen och de lokala myndigheterna att engagera andra partner i projektet.

5.6 Ovanstående exempel visar hur viktigt det är att beakta både knutpunktens intressen (transportaspekter) och lokala intressen (stadens) när projektet utformas, så att inte ena partens ståndpunkt får dominera. På motsvarande sätt måste marknadsaspekter och finansiella överväganden väga lika tungt som mer övergripande stads- och nätverksrelaterade aspekter, för att inte kortsiktiga konjunkturrelaterade överväganden skall få överhanden – eller omvänt för att inte finansieringsaspekterna skall glömmas bort i de ambitiösa planerna. Enligt facklitteraturen är det lättare att nå fram till en överenskommelse i de fall då järnvägsstationen har byggts på ett nytt område (Lille), medan redan befintliga intressen och motintressen ofta har försvårat utvecklingen på andra håll.

## 6. Utvecklingstrender inom EU

6.1 Det förefaller berättigat att bygga upp ett sektorsövergripande samarbete inom Europeiska kommissionen som gör det möjligt för tjänstemännen att sektor för sektor följa upp projekt som genomförs inom strukturfonderna. Denna övervakning kommer också att göra det möjligt att fastställa hur stora EU-medel som går till olika verksamheter eller sektorer.

6.2 Man bör också hålla i minnet vilken roll dagens motsägelserfulla blandning av traditionella och moderna inslag inom järnvägssektorn har spelat för utvecklingen av höghastighetsjärnvägar. Utbyggnaden av dessa höghastighetsnät har fått stor uppmärksamhet i takt med att man alltmer har gått ifrån traditionella järnvägslinjer. Eftersom kostnaderna är stora för höghastighetsnäten är det oundvikligt att utbyggnaden inkräktar på resurserna för andra potentiella projekt. I Frankrike har TGV-utbyggnaden exempelvis lett till att vissa delar av den konventionella järnvägsinfrastrukturen har eftersatts så mycket att man har tvingats införa hastighetsgränser på många sträckor. För användarna (passagerare och godstransportörer) har detta inneburit avsevärda tidsförluster, och man kan fråga sig i vilken utsträckning dessa tidsförluster uppvägs av TGV-passagerarnas tidsvinster.

6.3 Med utgångspunkt i politiken till stöd för social sammanhållning och för regioner som släpar efter i utveckling, borde man mycket hellre utveckla och popularisera de konventionella järnvägslinjerna, eftersom höghastighetstågen ofta bara rusar igenom dessa områden och inte kan integreras i de befintliga trafiknäten. Förutom utbyggnaden av höghastighetslinjer skulle det kanske vara ändamålsenligt att fästa större vikt vid renovering (uppgradering) av konventionella linjer och därmed sammanhängande infrastruktur. Järnvägsstationerna utgör den viktigaste kontaktytan mellan en sådan utveckling och resenärerna.

## 7. Utvecklingsperspektiv för järnvägsstationerna

7.1 Det finns en allvarlig risk för att betydande investeringar som görs med utgångspunkt i kortsiktiga intressen – eller som rena fastighetsspekulationer – äventyrar det mervärde som järnvägarna kan erbjuda såväl resenärer som städer. Det gäller till exempel i de fall då järnvägsföretagens förluster används för att rättfärdiga utförsäljning av värdefull tomtmark i städernas

centrum, vilket leder till att kontorshus och affärscentrum byggs upp. I det avseendet bör man beakta följande aspekter:

7.2 Direktförbindelser från centrum till centrum är av avgörande betydelse inte bara för höghastighetsjärnvägar, utan för samtliga nationella järnvägsförbindelser, inklusive alla delar av TEN-nätet.

7.3 Just i städernas centrum är det motiverat att skapa ett finmaskigt nät av kollektivtrafiklinjer som säkerställer smidiga förbindelser mellan järnvägsstationen och andra delar av staden.

7.4 Järnvägsstationen fungerar som resecentrum och informationscentrum för de transportsätt som ingår i transportnätet.

7.5 Förbindelser bör också upprättas mellan järnvägsstationen i stadens centrum och den lokala flygplatsen.

7.6 Det handlar inte om att uppvärdera järnvägsområdet som sådant, utan om att värdesätta dess roll i stadslandskapet och i logistiskt hänseende, samt att uppnå största möjliga långsiktiga mervärde för staden i fråga.

7.7 Erfarenheten visar att den funktionella skiljelinjen mellan stadslandskapet och järnvägsstationen gradvis håller på att suddas ut. Genom att tillhandahålla ett rikhaltigt serviceutbud för städerna kan järnvägsstationerna bli både vinstgivande och attraktiva platser till allmänhetens förfogande.

7.8 De befintliga stationerna är dock inte nödvändigtvis idealiska platser för framtida höghastighetstågstationer. Att döma av de insatser som hittills visat sig mest framgångsrika, kan man konstatera att det bästa sättet att kombinera den energi som frigörs genom järnvägens modernisering och genom stadsutvecklingen är att bygga upp ett nytt centrum i innerstaden som ett alternativ till stadens traditionella centrum. (Samtidigt måste man inse att de oftast anförda exemplen, däribland Lille, utgör mycket speciella fall, med förutsättningar som knappast går att överföra till andra platser).

7.9 Tidigare erfarenheter visar i allmänhet att staten, lokala myndigheter och privat kapital gemensamt – och tillsammans med järnvägsföretagen – kan sätta igång utvecklingsprojekt som syftar till att modernisera internationella järnvägsstationer på ett sådant sätt att flera olika intressen tillgodoses.

Bryssel den 14 februari 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Anne-Marie SIGMUND